

# 提 言

～今後の海上防災のあり方について～

平成24年3月16日

海上防災のあり方に関する検討会委員一同

## はじめに

我が国海上防災の基本的な枠組みは、昭和40年代後半から50年代のはじめに構築され、以後、国際条約の変化等への対応やナホトカ号事故などを教訓に、累次の法改正や逐次の体制整備が行われて今日に至っている。

しかしながら、平成23年3月11日に発生した東日本大震災に伴う海上災害や近年諸外国で発生した大規模な油流出事故などを踏まえると、今後発生の可能性の高い東海・東南海・南海地震をはじめとした災害に起因する大規模な海洋汚染や海上火災等に直面する危険性は高く、我が国にとって、それへの備えは喫緊の課題である。

他方、官民による海上防災体制の基本的枠組の構築から35年余りを経過し、その重要かつ中核的役割を果たしている海上災害防止センター(以下「センター」という。)は、「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」(平成22年12月7日閣議決定)等から、その組織形態を見直すこととし、平成24年2月21日の閣議決定を受け海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律等の一部を改正する法律案が第180回通常国会へ提出されたところである。

以上のように歴史的背景、変化し続ける社会情勢を踏まえ、これまでの海上防災のあり方について総合的に検証し、民間法人化後の新センターの活用を含む今後の海上防災のあるべき姿につき、現時点における問題点の抽出・検討結果を以下のとおり取りまとめた。

## 提言1：自然災害に起因する海上災害対応態勢確保について

### 【東日本大震災からの教訓】

- 東日本大震災により、港湾及び沿岸部の各種施設が壊滅的な被害を受け、油等の海上への大量流出、臨海部の大規模なコンビナート火災など、広範囲にわたり複数の事象が発生した。

海洋環境の保全並びに国民の生命、身体及び財産の保護を図る観点から、迅速な油等の防除措置や消火活動が、また、早急な被災者支援の観点から、発災後の支援物資輸送、エネルギー輸送等のための必要な輸送路の回復等が急務であった。

しかしながら、被災地域において、被災者自身による活動を期待することは難しく、また、自ら保有する機械器具及び資材(以下「資機材」という。)も使用することはできなかつたため、他地域からの支援活動が必要不可欠と再認識したところである。

以上のような被害や災害対応活動の実態を的確に把握する必要がある。

### 【資機材の動員等】

- このため、隣接海域からの迅速な資機材の調達を念頭においた、平時から隣接地域間における連携の確保、動員可能な資機材の種類・量の把握及び調達・運搬方法等が課題である。

また、資機材は、石油コンビナートが集中する「特定海域（東京湾、伊勢湾及び瀬戸内海）」に偏在しているため、大災害に備え、資機材の分散配備のあり方等について、コスト面も考慮した検討が必要である。

### 【自然災害に起因する海上災害対応に係る課題】

- 更に、異常な天災地変に起因する海洋汚染事故において、海上保安庁、関係行政機関の長又は海上保安庁長官の指示によりセンターが措置した各費用は、海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律（以下「海防法」という。）第41条第1項ただし書に基づき、原因者に費用負担させることはできないこととなっていることから、費用負担の面で迅速な防除措置の実施に支障を来すことも懸念される。一方で、石油コンビナート等災害防止法にあっては、「災害」の範囲として地震、津波その他の異常な自然現象により生ずる被害と規定されており、事業者の責務が免除されていない。

したがって、自然災害に起因する大規模な海洋汚染事故の際に、的確な防除措置が展開できるような必要の枠組の構築は、東日本大震災の実態把握及び評価を行い今後慎重な検討が必要である。

### 提言2：相互応援態勢の充実・強化について

#### 【メキシコ湾原油流出事故から学ぶもの】

- 海洋という公共の場は、海上輸送事業者、漁業関係者、海洋レクリエーション事業者など多くの関係者が共存・共栄している。

大規模油等流出事故が発生した場合、その防除措置の手法について地域社会のコンセンサスを得る必要があるが、汚染原因者のみにその対応を求めるあまり、対応の遅れによる被害の拡大が懸念されることが考えられる。

メキシコ湾原油流出事故において、米国は、原因者、国、州、自治体、民間（防除専門会社等）が協働で事故対応にあたり、支援業務も円滑に機能させたが、そこでは、事故対応指揮運用システム（ICS）を取り入れることにより、地域社会のコンセンサスを得る仕組みができていたことが注目される。

我が国においても、東日本大震災の状況を踏まえ、汚染原因者、国、自治体といった海洋汚染に重大な関心を寄せる官・民・地域の関係者が一丸となって、効果的・効率的に防除活動ができるような「協働の枠組」について検討が必要である。

### 【資機材の融通等】

- また、事故対応にあたって、現行の資機材は、海防法や石油コンビナート等災害防止法等の規定により保有が義務付けられている資機材が大半を占めており、近隣海域で海洋汚染事故が発生した場合であっても、法令遵守の観点から資機材の提供を躊躇する場面が見られる。

したがって、資機材の相互の融通等の促進方策について議論することが必要である。

#### 提言 3：海洋汚染への防除措置能力向上について

- 現状の海上防災体制は、昭和 48 年の海防法の改正により、油処理剤、油吸着材等の資材が、昭和 51 年の海防法改正により、油回収装置等の備付けが義務付けられたものであるが、この体制の発足から既に 40 年近くが経過した今、改めて、諸外国の状況等も調査しながら、又、関係者の意見も踏まえ、必要な防除措置能力について検討していく必要がある。

#### 【コンプライアンスと社会的責任】

- 海洋汚染の防除措置費用等については、汚染原因者負担の原則が適用されることとなっている。

汚染原因者は、海洋を原状回復するという「目的」を達成するために、必要な資機材や人員を投入して、コンプライアンスと社会的責任を果たさなければならない。

#### 【海上保安庁の防除措置能力の充実・強化】

- 一方、海上保安庁は、防除措置義務者が措置を講ぜず、又はこれらの者が講ずる措置のみによっては海洋汚染を防止することが困難と認められる場合に、緊急に措置を講ずることが期待されることから、自らの防除措置能力の充実・強化にも努める必要がある。

#### 【防除措置能力向上のための協働の枠組み】

- また、国が、汚染原因者、関係自治体等と協働して防除活動を統括し、
  - ・ 国、地方自治体、関係各団体などが有する資機材を効率的かつ効果的に利用できる
  - ・ 防除戦略を立案し防除戦術を展開できる
  - ・ 立案した防除計画が地域社会のコンセンサスを得ることができる
  - ・ 公平な防除措置費用の負担が担保できる

といったメリットが考えられる「事故対応指揮運用システム(ICS)」のようなシステムについては、我が国諸制度との適合性も十分踏まえ勉強したうえで導入の可否を検討する必要がある。

#### 提言 4：海上火災への消防能力向上について

#### 【東日本大震災から得られたもの】

- 東日本大震災に伴う千葉県の上野村 LPG タンク火災では、臨海部に立地する危険物施設等への海上からの消火活動の有効性が確認された一方で、宮城県気仙沼港などの海上火災では、

海上に漂流する瓦礫等の影響により、消火活動のためのアプローチができなかった。

今後発生の可能性の高い東海・東南海・南海地震をはじめとした大規模地震においても石油コンビナート施設の大規模火災や船舶海難等に伴う海上火災が懸念される<sup>ところ</sup>であり、海上保安庁の巡視船艇を含む海上における消防能力の一層の充実・強化が必要である。

#### 【「官・民」、「海・陸」等の連携・強化】

- その方策の一つとして、例えば、「関係行政機関相互」、「官・民」、「海・陸」を問わず、関係者は海上火災への対応のために必要な情報の共有化、消防戦略・戦術に関する技術交流など連携強化に向けた取組みが必要である。

#### 提言5：今後の海上防災のあり方について

##### 【汚染者負担の原則】

- 海洋汚染への対応は、第一義的には汚染原因者負担の原則に則って、海上災害を惹起し得る危険物等を日常的に生業として運搬、貯蔵している船舶の所有者や陸上の保管施設の設置者等は、適切な措置を講ずることが求められている。しかしながら、排出油等の防除については、排出海域が不確定であり、防除海域が遠隔・広範である等の海上の特殊性により、個々の措置義務者が独自に防除体制を整備することは、非定常的である面、更にコスト面からも限界がある。

##### 【受益者負担型システムと我が国の海上防災態勢】

- このため、船舶所有者を中心とした事業者は、センターによる防除資機材等の配備に係る証明書発行事業、消防船事業、防災訓練事業、調査研究事業を通して、自社のコンプライアンスによる社会的責任を果たすとともに、民間防災力の維持・向上に努めている。このシステムは、海上災害が発生した場合に備えて、自ら事故対応体制を確立した「受益者負担型システム」と言える。

他方、国は、自らのみならずセンターの設置及び海上保安庁長官によるセンターへの指示という制度を併せ持つことで我が国の海上防災態勢を維持してきた。

我が国の海上防災態勢を更に強固なものとするために、国が整備する海上防災態勢と「受益者負担型システム」が機能的に連携して「協働」できる環境整備が望まれる。

##### 【新センターの役割と活用】

- 「受益者負担型システム」の基盤となるセンターは、その組織形態を見直すことになっている。

法令により組織運営の制約が大きい独立行政法人という組織形態では、約 35 年の取組みにより培ったノウハウやネットワークを最大限発揮して自由度の高い弾力的な対応を行うことは困難な状況となってきた。

組織形態を変更することにより、民間事業者としてその自主性を重んじ、自由度の高い運

営を行わせることで、機動的かつ効率的な幅広い海上防災業務の展開を期待するものであり、新センターには、

- ・ 海上防災活動に強力なリーダーシップをもって民間防災機関をリードする専門家集団としての役割を担うこと、また、その役割を果たすため、人材育成を計画的に実施すること
- ・ 最新の海上防災に関する知識や技術を調査・研究し、我が国の防災能力の底上げのため、教育・訓練を通して広くそれら知識や技術の普及を図り、また、専門的知識と技術を駆使し、効率的かつ効果的な海上防災活動を実現する役割を担うこと
- ・ 時として、国の代行者としての立場、原因者の代行者としての立場といった二つの役割を担うこと

を求め、民間防災機関の中心的役割を果たすことを期待する。

新センターを今後も活用することは、万人が期待するところであり、民間法人化後の新センターを更に活性化していくためには、官民一体となって、今後も支えていく必要がある。

#### 【平時の海上防災活動】

- 海上防災活動のキーは、平時において事故が発生することを前提とした備えであることから、国も平時から、既存の計画や協議会の枠組みを十分に活用するとともに、必要に応じこれらの見直しを行い、国の施策立案や施行にあたっては、新センターの意見も参考としつつ、十分に連携していくことが望まれる。

#### 【ワーキンググループの設置】

- 本取りまとめに掲げられた提言について、実務者レベルのワーキンググループを設置し、検討を進めることが望ましい。

海上防災のあり方に関する検討会

座長 藤野正隆

## 海上防災についての現状の確認

本検討会は、海上防災に関わる関係法令及び実態並びに近隣諸国の海上防災体制などについて、議論を行い、その過程において下記事項を確認した。

### 1 自然災害起因の海上災害について

- (1) 防除措置義務は原因者にあるが、海上保安庁、関係行政機関の長が講じた又はセンターが海上保安庁長官指示の措置を講じた各防除措置費用を原因者に負担させ得なかった場合の補完制度が整備されていないこと。
- (2) 被災していない防災拠点の防災資材を移送して被災地で利用する場合、「法定数量」を確保する必要から容易に拠出できなかったこと。
- (3) 東日本大震災においては、海陸同時に大規模な海洋汚染が発生するという海上災害が見られたこと。
- (4) 東日本大震災においては、地域の共同防災組織の枠組みが組織構成者が被災したことから機能し得なかったこと。
- (5) 東日本大震災においては、臨海部危険物施設の火災に対する海上からの消火活動が有効であったこと。

### 2 相互応援態勢について

- (1) 法定資材の適切な数量を確保しておくべきとの見地から、防災資材の融通に支障を来すことすらあり、迅速かつ適確な防除措置に影響を与えかねないこと。
- (2) 「排出油等の防除に関する協議会」は全国的に整備されているものの、防除措置の協力者自らが防除措置費用を原因者に請求することから実効性に欠ける場合があること。
- (3) 沿岸域での海洋汚染は、海陸における防除措置の連携が必要不可欠であるが、現地において防除戦略や戦術を立案・展開する一元的な枠組みがないこと。
- (4) 海上災害事案は、国、地方自治体などの行政機関と漁業関係者や石油事業者などの民間との連携が鍵となることから、平時から共通認識の醸成が必要

不可欠であること。

### 3 海上災害への対応能力について

- (1) 海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律（以下「海防法」という。）は、特定油タンカー及び油保管施設等を対象に「想定排出量」を明確に設定し、東京湾などの特定海域を航行する大型特定油タンカーに、「想定排出量」の全量を回収・分散処理できる数量の資材及び油回収船等の備え付け・配備（以下「配備等」という。）を課していること。
- (2) 特定海域以外の海域では、全ての油タンカー及び油保管施設等は、「想定排出量」の1割若しくは2割を回収・分散処理できる数量の資材の備え付けが規定されていること。
- (3) 近隣諸国では、小型特定油タンカーの貨物油量以上を燃料油として搭載できる1万総トン以上のノンタンカーは、特定油タンカーと同程度の規制対象となっていること。また、我が国海域においてもタンカー以外の船舶からの流出油事故が発生していること。
- (4) 特定油以外の油及び有害液体物質タンカーについては、特定海域において防災要員と所要の資材等を準備し、緊急措置体制が整備されているものの、上記(1)及び(2)の対象船舶及び施設には、資材や油回収船等の「配備等義務」のみであること。
- (5) 海上及び臨海部施設における海上火災に対して、海と陸、官と民が相互に一丸となって消火活動するための枠組みが必要であること。
- (6) 平時、海上火災の消火戦略や戦術、泡消火薬剤に関する技術情報などを共有する取組みが必要であること。
- (7) 海防法施行以来、35 余年に及ぶ海上防災体制は、主に船舶所有者や石油関連事業者などの受益者負担の原則に則り海上災害対応システムとして構築されてきたが、排出油等防除計画の想定排出量に対する資機材の整備目標を達成していない海域があり、特定海域と一般海域の地域格差があること。
- (8) 保護すべき優先順位や防除活動の終結の判断など一連の適切な防除措置を実施するためには、地域社会のコンセンサスが必要であること。

## 海上防災のあり方に関する検討会委員名簿

委員長	藤野 正隆	東京大学名誉教授（海洋環境工学）
委員	渡邊 豊	東京海洋大学教授（流通情報工学）
同上	後藤 真太郎	立正大学教授（環境科学）
同上	赤峯 浩一	日本郵船株 常務経営委員
同上	平塚 惣一	(株)商船三井専務執行役員
同上	青木 宏道	川崎汽船株 常務執行役員
同上	根本 滋	飯野海運株 取締役・常務執行役員
同上	小松 泰三	上野トランステック株 常務執行役員
同上	久保山 金雄	JX 日鉱日石タンカー(株) 取締役・船舶部長
同上	逸見 行男	石油連盟 油濁対策部長
同上	大住 仲司	日本船主責任相互保険組合 損害調査部長
同上	井沢 文明	UK P&I クラブ 取締役
同上	前田 耕一	外国船舶協会 専務理事
同上	及川 武司	日本内航海運組合総連合会 審議役
同上	齊藤 廣志	全国内航タンカー海運組合 海工務部長
同上	鈴木 濟	日本タンクターミナル協会 関東支部長
同上	佐藤 幹夫	(社)日本旅客船協会 工務相談室長
同上	半田 収	(社)日本船主協会 常務理事
同上	萩原 貴浩	(独)海上災害防止センター 防災部長
関係官庁	村上 玉樹	海上保安庁 総務部 参事官
同上	七尾 英弘	海上保安庁 警備救難部 環境防災課長
同上	中村 博通	第三管区海上保安本部 横浜機動防除基地長
事務局	海上保安庁 独立行政法人海上災害防止センター	

(順不同、敬称略)